

ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА РАЗВИТИЕ БЮРОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛЬШЕ

В докладе используется термин «бюрократия» в смысле, который я предлагаю употреблять применительно к наукам о документе и архивах. Прежде всего, нужно уточнить генезис самого слова «бюрократия», которое впервые использовал французский экономист маркиз Винцент де Гурнэ (1712–1759). Этим понятием он определял систему управления, основным инструментом которой был чиновник, сидящий за своим письменным столом. Эти столы и комнаты, в которых трудились чиновники, на французском языке назывались «бюро». Де Гурнэ вместе с понятием «бюрократии» (*bureaucratie*), использовал и другое, похожее слово – «бюро-мания» (*bureaumanie*)¹, которым обозначалось нерациональный способ осуществления власти. И здесь надо обратить внимание на то, что если бюро – это мебель для письменных работ, то, учитывая генезис понятия, бюрократия – это такая власть, которая осуществляется посредством документа. В итоге, документацию можно рассматривать как основное орудие власти.

Такое терминологическое предложение в некоторой степени соответствует модели Макса Вебера, который рассматривал документирование как один из элементов управления, а саму документацию – как «память» учреждения, которая позволяет осуществлять контроль даже над развитыми иерархическими структурами. Контроль, по мнению Анри Файоля (*Henri Fayol*), является необходимым элементом любой системы управления, зачастую определяя ее эффективность. Именно поэтому необходимо использовать понятие «бюрократии» в контексте реализации власти посредством письма, с употреблением документов и актов. Такой подход соответствует, но не исчерпывает модели идеальной бюрократии Макса Вебера.

Хочу уточнить, почему тема влияния технологии на бюрократию очень важна для наук о документе и актах. Как известно, документ существует и широко используется в течение пяти тысячелетий. Его появление было связано с созданием письменности как информационно-коммуникационной технологии, которую часто называют информационной революцией. Сначала письменность нашла применение в деятельности

власти, администрации и судов, и позднее стала служить религии, поэзии, философии, литературе и т. п.² Письмо фиксировало слова во времени и позволяло перемещать их в пространстве, тем самым изменяя систему общественной коммуникации. Письменность сделала возможным создание и существование обширных государств и империй Античности, а в дальнейшем способствовала беспрецедентному развитию цивилизации и культуры. Общественная память, благодаря письму, стала более эффективно аккумулировать информацию, чем это позволяли устные технологии.

Я говорю о тех далеких временах, чтобы подчеркнуть важность информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в истории человечества. Основными этапами их развития было: появление речи, создание письма, изобретение печати, телеграфа, фонографа, фотоаппарата и пленочной камеры, телефона, радио и телевидения.

Канцелярии, а с XVIII в. развитие бюрократии, были реакцией властей на рост объемов циркулирующих и хранившихся актов и документов. Все делалось вручную. Появление печати, пишущих машинок, гектографов, ксерокса и т. п. мало что изменило. В мире, охваченном промышленной революцией, работа с информацией в учреждениях осуществлялась вручную вплоть до появления компьютера. Только когда появилась машина, которая полностью могла автоматизировать эту работу, началась следующая стадия развития ИКТ, изменившая весь мир. Возможно, эта информационная революция является величайшей в истории человечества. Рассмотрим, как повлияло развитие ИКТ на польскую бюрократию в XXI в.

Конечно, нельзя охватить все проблемы, связанные с этим вопросом. Поэтому я остановлюсь на проблеме, как в польской администрации (центральной и местной) используются новые технологии. Кроме того, необходимо выделить, в каком направлении может пойти развитие механизмов власти под влиянием этих технологий. Речь идет, главным образом, об информационной политике, а также об использовании властями информации о гражданах как важном оружии господства.

Начнем со сферы бизнеса, который применяет новые технологии более активно и широко, чем государственный сектор, здесь применяются самые передовые информационные и коммуникационные технологии.

Остановимся на характеристике некоторых концептуальных категорий и классификаций информационных систем поддержки управления, используемых в польской науке об управлении и менеджменте, а также внедренных в практику бизнеса. Конечно, большинство концепций и моделей были разработаны в наиболее развитых странах мира.

С некоторого времени в польской науке об управлении используется понятие виртуальной организации (virtual organization), называемой фрактальной, сетевой, умной или самообучаемой. Она является важной частью электронного бизнеса или цифровой экономики. Она также тесно связана с

концепцией экономики, основанной на знании, тем самым объявив интеллектуальный капитал наиболее значимым ресурсом. В основе данной концепции лежат представления о необходимости управления знанием (Knowledge Managment) и информацией (Information Management).

Дефиниций виртуальной организации существует много, и я не вижу необходимости их обсуждения сегодня и здесь. Но ее пример позволяет увидеть, в каком направлении идет развитие управления. Нужно подчеркнуть, что в этом случае возможна организация, которая не имеет никакой физической формы. Как выразилась Йоанна Папиньска-Кацперек, эта организация «не имеет общей администрации, зданий, координирующих должностей или совместного надзора, хотя исполняет все функции реальной организации». Для нас самое главное, что все это возможно, потому что такая организация является «динамичным инструментом управления, основанным н.п. на компьютерной сети и возможности использования информационных банков данных, между прочим, таких как Интернет, идеальным для достижения конкурентного преимущества на глобальном рынке»³.

Функционирование виртуальной организации требует использования различных информационных систем, позволяющих управлять несколькими распределенными компонентами, которые ее составляют. Большинство из них появилось уже на ранних стадиях компьютеризации. Но мы знаем и такие, которые распространяются только в настоящее время. Среди различных систем⁴, выделим те, которые заслуживают особого внимания с позиций наук о документе, акте и архивах. К ним относятся системы хранения данных (*data warehouse*), системы электронного обмена данными (*electronic data interchange*), а также системы контроля (*controlling*), но, прежде всего, программы типа *business intelligence*. Очень важную роль играют корпоративные веб-сайты, управляемые с помощью такого мощного инструмента как *content management systems*.

Непосредственно к области управления документацией (*records management*) относятся системы групповой работы (*groupware*). Сейчас их наиболее заметным представителем выступает система управления процессами (*workflow management systems*). Необходимо также отметить систему управления жизненным циклом информации (*information lifecycle management*), систему управления фиксированной информацией (*records management*), а также систему управления электронным документооборотом (*electronic document management system*). Я думаю, что нет необходимости обсуждать эти всем уже хорошо известные системы. Их появление расширяет возможности управления документацией, как текущей, так архивной.

Тем не менее, я хотел бы обратить Ваше внимание на некоторые особенности систем типа *enterprise content management*. В Польше еще в 2002 году их возможности были раскрыты Войцехом Мазуркевичем⁵. Не вдаваясь в подробности, нужно отметить, что мы имеем дело с системами, кото-

рые используются для оборота и хранения ресурсов неструктурированной информации. Если не сейчас, то в недалеком будущем их использование приведет к изменению основ управления документами и их архивирования. До появления информационных систем *conditio sine qua non* эффективного поиска информации в массовых ресурсах было ее упорядочение, организация, что предполагало создание определенной структуры. Сейчас это требование отодвигается на второй план. Это означает, что управление бизнесом (и в Польше в том числе) получает новое орудие власти, силу которого даже трудно осознать. А вслед за бизнесом по этому пути пойдут государственные власти. Чем это грозит гражданам?

Рассмотрим развитие электронного правительства (e-government) в Польше, как идет применение ИКТ в государственной администрации? В 1994 г., после публикации Европейской Комиссией известного раппорта Бангеманна, началась дискуссия о необходимости использования новых технологий. Началом развития в Польше e-government следует считать 2000 год, когда Сейм Речи Посполитой принял резолюцию о формировании информационно общества. На следующий год были приняты Положения, вводящие Бюллетень Публичной Информации (BIP), регламентирующие доступ к публичной информации (собираемой, создаваемой и хранящейся в государственных учреждениях) и определяющие правила использования цифровой подписи.

Постепенно начинает развиваться Электронная Платформа Услуг Публичной Администрации (ePUAP) – это информационная сетевая система, которая обеспечивает работу государственных учреждений с обращениями граждан через интернет, в том числе делопроизводство. Эти задачи решаются в рамках портала www.epuap.gov.pl. Следующим шагом было создание портала «Ворота Польши» (Wrota Polski), конечной целью которого в соответствии с требованиями Европейского Союза является доступность он-лайн каталога административных услуг, слегка адаптированных к польским условиям. Данный каталог охватывает следующие категории дел: регулирование налога от прибыль; поиск предложений работы и помощь в ее поиске; получение права на пособие для безработных; получение права на пенсию и пособие для инвалидов; получение права на другие социальные выплаты (пособия); получение права на студенческую стипендию; выдачу удостоверения личности, водительских прав; получение паспорта; регистрацию транспортных средств, получение разрешения на строительство; заявление в полицию напр. о краже; доступ к каталогам библиотек и поиск в них; заявление о регистрации фактов гражданского состояния (брака, рождения, смерти); получение выписки из актов гражданского состояния; подача документов для поступления на университет; перемена места жительства; регистрацию на прием к врачу; доступ к земельному кадастру. Большинство из этих услуг доступны он-лайн.

Наибольших результатов в данной области достигло Воеводство малопольское (со столицей в Кракове)⁶.

Надо также отметить распоряжение Председателя Совета Министров от 18 января 2011 г. о внедрении инструкции по работе канцелярий, индексированию дел и организации деятельности архивов учреждений. В местной администрации (гминной, уездной и воеводской) появляется возможность выбора между традиционной системой делопроизводства и системой управления электронной документацией⁷.

В последние годы результаты политики в области информатизации стали в Польше предметом публичной критики. Были обнаружены коррупционные злоупотребления в этой сфере. В рапорте Организации Объединенных Наций 2012 г. о развитии e-government в мире Польша занимает 47 позицию (в 2010 г. – 45, в 2008 г. – 33). Выше располагаются Словения, Российская Федерация, Литва, Хорватия, Венгрия, Чехия и даже Казахстан.

Несмотря на отставание, не вызывает сомнений, что в конце концов администрация в Польше начнет в более полном масштабе использовать информационные системы для укрепления своей власти. Уже теперь мы можем наблюдать попытки включения систем *entreprise content management* в e-PUAP и «Ворота Польши». Это означает, что власть, благодаря использованию ресурсов неструктурированной информации, получает такой инструмент контроля за своими гражданами, который еще 20 лет тому назад был бы немыслим. Остается вера, что от злоупотреблений нас будут защищать механизмы демократического государства, особенно принципы гласности и доступности информации, а также право граждан на неприкосновенность частной жизни. Технология сама по себе не является доброй или злой. Все зависит от того как ее используют люди, особенно когда говорим о допустимых мерах контроля и орудиях государственной власти.

¹ New World Encyclopedia. URL: <http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Bureaucracy> (использовано 16.09.12)

² См.: Jack Goody, *The Logic of Writing and the Organisation of Society*, Cambridge 1986; изд. польское: *Logika pisma a organizacja społeczeństwa*, перевод, вступ и ред. Grzegorz Godlewski, Варшава 2006.

³ Joanna Papińska-Kacperek (ред.), *Spółeczeństwo informacyjne*, Варшава 2008.

⁴ См. например B. Stefanowicz, *Informacyjne systemy zarządzania*, Варшава 2007.

⁵ W. Mazurkiewicz, *Enterprise Content Management – nowa generacja zintegrowanych systemów zarządzania zasobami informacyjnymi* (http://www.ploug.org.pl/konf_02/materialy/pdf/Mazurkiewicz.pdf)

⁶ Wrota Małopolski. URL: <http://www.malopolska.pl/Strony/default.aspx>.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110140067